RESOLUCIÓN 1018/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	311/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Villamanrique de la Condesa
Artículos	24 LTPA; 24 LTAIBG.
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 25 de marzo de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 20 de febrero de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Expone: Ante la falta de respuesta a la solicitud de información pública presentada con fecha 16/1/2024 relativa a la identificación del empleado municipal responsable de tramitar la solicitud de información pública registrada el 29/9/2023 (registro de entrada n.º 1311), de conformidad con lo dispuesto en el art. 105.b) de la Constitución Española, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y en la Ley andaluza 1/2014, de 24 de junio.*
>
> *Solicita: - Identifique al empleado municipal encargado de tramitar la solicitud registrada el 16/1/2024, indicando nombre, apellidos, condición funcionarial o laboral, categoría profesional y denominación del puesto de trabajo conforme a las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía nº 269/2023, de 2 de mayo; nº 599/2023, de 20 de septiembre; nº 604 /2023, de 20 de septiembre; nº 712/2023, de 2 de noviembre; nº 57/2024, de 23 de enero; nº 93/2024, de 30 de enero; nº 95/2024, de 31 de enero; nº 105/2024, de 1 de febrero; nº 120/2024, de 6 de febrero; nº 132/2024, de 8 de febrero; y nº 141/2024, de 13 de febrero."*

2. La persona reclamante manifiesta que no ha recibido respuesta a la solicitud.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Tercero. Contenido de la reclamación.

En la reclamación de indica expresamente que:

> *"La entidad reclamada, una vez más, ha incumplido su obligación de facilitar la información pública relativa a la identificación del empleado municipal responsable de tramitar la solicitud registrada el 29/9/2023 (nº 1311)"*

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 8 de abril de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de la misma fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 10 de junio de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo. Entre la documentación remitida, se incluye la Resolución de Alcaldía núm. 0487/2024 de fecha 29/05/2024, notificada a la persona reclamante el 03/06/2024, inadmitiendo la solicitud de información:

> *"(…) SEGUNDO. Limitación de medios.*
>
> *Este Ayuntamiento se encuentra limitado por lo dispuesto en el articulo 20 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023; no existiendo la posibilidad de habilitar mas medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo prevista en el art. 21.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.*
>
> *No obstante, se reitera que esta Administración ha cumplido con su obligación de resolver establecida en el mismo precepto del párrafo anterior*
>
> *TERCERO. Abuso del Derecho.*
>
> *Que la razón de no haber facilitado la información en el plazo establecido radica en limitaciones del personal de esta Administración en relación al volumen de expedientes no limitados por Ley.*
>
> *No obstante, se quiere hacer constar que nos encontramos ante una Administración de menos de 5.000 habitantes, a la que en el ejercicio 2022 [D. nombre y apellidos] presentó 82 solicitudes de acceso a información publica, 124 en el ejercicio 2023 y 36 en lo que ha transcurrido de 2024.*
>
> *El articulo 18.1.e) de la Ley 39/2013, establece como causas de inadmision de las solicitudes de acceso a la información publica, entre otros supuestos, que éstas sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificada con la finalidad de transparencia de esta Ley.*
>
> *Definiendo el criterio interpretativo con referencia CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno cuando deben considerarse abusivas las peticiones de información,*
>
> *"1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*
>
> *- Con carácter general, en aquéllos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el articulo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia,*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los Imites normales del ejercicio de un derecho".

- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio publico que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

2. Se considerara que la solicitud esta JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legitimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos

-Conocer cómo se toman las decisiones públicas

-Conocer cómo se manejan los fondos públicos

-Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas".

3. Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

CUARTO.- Principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

Resulta oportuno destacar a este respecto que mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información publica la ciudadanía puede solicitar toda suerte de "contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente titulo y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones" (art. 2 a) LTPA); pero quien pretenda el acceso también ha de respetar una serie de obligaciones establecidas en el articulo 8 de la propia LTPA. Asi, de acuerdo con lo previsto en el apartado a) del articulo 8 LTPA, debe "ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho". Por su parte, el apartado b) del mismo articulo 8 LTPA, exige que el pretendido acceso a la información se realice "de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos ...".

En este sentido, la Resolución núm. 58/2021, de 17 de marzo del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, concluye:

"(…) Pero, como adelantamos, el carácter abusivo no solo se predica de la dimensión cuantitativa, sino que a ello se suma lo indiscriminado de las materias sobre las que versan las

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

solicitudes y el volumen de información que debe procesarse para atender a las mismas. En este sentido, por referirnos a las aludidas por el órgano en su informe (y que han sido contratadas por este Consejo al estar incluidas entre las 31 reclamaciones interpuestas por el mismo reclamante contra la misma Delegación y otros órganos también relacionadas con materias de la Delegación territorial ahora reclamada, se ha pretendido el acceso a: denuncias; contratos, información sobre restitución de climatizadoras; prevención de riesgos laborales; contratos; autorizaciones sanitarias; normativa sobre legionela; etcétera, de un periodo de mes de 20 años.

Pues bien, en aplicación de la doctrina jurisprudencia expuesta, no procede sino declarar que el solicitante, aun cuando lo haya ejercitado dentro de los limites formales, ha incurrido en un ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información publica, al generar claramente unos efectos negativos objetivos en el normal desemperno de los servicios públicos que debe prestar el centro educativo.

En suma, a la vista de las particulares circunstancias concurrentes en el presente supuesto, este Consejo no tiene nada que objetar a la valoración de la entidad reclamada de considerar que hubo una extra limitación en el ejercicio del derecho, resultando por tanto pertinente la aplicación de la causa de inadmision ex articulo 18.1 e) LTAIBG.(...)".

Asimismo, el F] 62 de la Resolución 126/2019 pone el acento en que "el marco normativo regulador de la transparencia permite inadmitir aquellas solicitudes de información que, dado su excesivo volumen o complejidad, son susceptibles de mermar el regular funcionamiento de la institución interpelada"; de tal modo que, atendiendo a las particulares circunstancias concurrentes en el caso concreto, cabe rechazar a limite las solicitudes cuya respuesta pueda "generar una carga de trabajo desproporcionada a la Administración y menoscabar, así, el normal desenvolvimiento de sus funciones."

QUINTO.- Solicitud repetitiva.

El articulo 18.1.e) de la vigente LTAIBG prevé que "se inadmitiran a tramite, mediante resolución motivada, las solicitudes (...) Que sean manifiestamente repetitivas".

En este sentido, el CTPDA en su Resolución 37/2016, de 22 de mayo, establece los criterios para apreciar esta circunstancia que reproducimos a continuación:

"(...) a la hora de enjuiciar si las solicitudes reunene tal condición (de reiterativas) es preciso tomar en consideración y valorar los siguientes criterios: un criterio subjetivo, puesto que la petición de información debe ser formulada por el mismo solicitante y ha de ser dirigida al mismo sujeto obligado al cumplimiento de la legislación de transparencia; un criterio objetivo, ya que la solicitud ha de ser idéntica o sustancialmente similar a otra formulada con anterioridad; un criterio cronológico, toda vez que el tiempo transcurrido entre la contestación dada a la previa petición de información y la nueva solicitud puede ser relevante desde el punto de vista de la actualización de la información, decayendo el carácter repetitivo de la misma; y, por ultimo, para que pueda apreciarse el carácter manifiestamente reiterativo de una solicitud, es necesario que la formulada con anterioridad haya generado una respuesta expresa de la entidad a la que se pide la información (sea o no denegatoria), o, en caso de silencio, que el solicitante haya reclamado contra la resolución presunta y que se haya resuelto la reclamación por este Consejo o por la jurisdicción contencioso-administrativa"...".

Por lo tanto, en el caso que nos ocupa, entendemos que se dan todos esos criterios: el subjetivo, en la medida que es el mismo sujeto el que reitera la solicitud ante esta Administración, el obje-

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

tivo, dado que la solicitud es sustancialmente similar a las presentadas con fecha 26.10.23 (registro de entrada núm. 1.433), de 26.10.23 (registro de entrada núm. 1.439), de 02.11.23 (registro de entrada núm. 1.460), de 20.11.23 (registro de entrada núm. 1.541), de 21.11.23 (registro de entrada 1.550), de 21.11.23 (registro de entrada 1.551), de 25.11.23 (registro de entrada 1.576), de 29.11.23 (registro de entrada núm. 1.596), de 07.12.23 (registro de entrada núm. 1.643), de 07.12.23 (registro de entrada núm. 1.645), de 11.01.24 (registro de entrada núm. 47), de 10.01.24 (registro de entrada núm. 37), de 10.01.24 (registro de entrada núm. 36), de 07.12.23 (registro de entrada núm. 1.641) de 30.1.24 (registro de entrada núm. 139), de 29.1.24 (registro de entrada núm. 126), de 02.02.24 (registro de entrada núm. 148), 02.02.24 (registro de entrada núm. 150), de 02.02.24 (registro de entrada núm. 149), de 20.02.24 (registro de entrada núm. 207), de 23.01.24 (registro de entrada núm. 109), de 28.02.24 (registro de entrada núm. 254), de 21.02.24 (registro de entrada núm. 222), de 16.01.24 (registro de entrada núm. 70), de 26.02.24 (registro de entrada núm. 243), de 05.03.24 (registro de entrada núm.277), que dieron lugar a que se dictaran los Decretos de Alcaldía n.º 2024/0056, n.º 2024/0010, 2024/0002, n.° 79/2024, n.º 117/2024, n.º 2024/0060, n.º 2024/129, 155/2024, n.º 190/2024, n.º 192/2024 , n.º 272/2024, n.º 297/2024, n.º 298/2024, n.º 336/2024, n.º 357/2024, n.º 362/2024, n.º 375/2024 y n.º 376/2024 n.º 375/2024, n.º 376/2024, n.º 400/2024, n.º 401/2024 , n.º 405/2024, n.º 421/2024, n.º 422/2024, n.º 472/2024, n.º 474/2024, n.º 478/2024 respectivamente; el cronológico, al reiterar la solicitud después de los Decretos indicados; y, por ultimo, la generación de respuesta expresa que se ha producido por esta Administración.

SEXTO.- Concepto de información publica.

Constituye "información publica" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente titulo y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones". (art. 2a) LTPA).

A la vista de lo solicitado y de la anterior definición, es indudable que la pretensión de la persona reclamante resulta por completo ajena a esta noción de "información publica", toda vez que con la misma no se persigue acceder a documentos o contenidos que previamente obren en poder del Ayuntamiento -como exige el transcrito articulo 2a) LTPA-, sino que este adopte una especifica decisión o realice una especifica actuación (iniciación y resolución de un procedimiento).

SÉPTIMO.- Responsable tramitación extemporánea.

En lo que respecta a la manifestación de "(...) responsable de la tramitación extemporánea...", para acceder a la información previamente se ha de hacer una investigación sobre la veracidad de lo alegado por el reclamante, por lo que se da el supuesto de lo ya resuelto por el CTPDA en la Resolución n.º 422/2023 cuando dice en el punto segundo del fundamente de derecho cuarto:

"2. En cualquier caso, y teniendo en cuenta la literalidad de la solicitud, la entidad también podría haber entendido que lo solicitado no tenia la condición de información publica.

Y es que para identificar la información solicitada, tanto la entidad como este Consejo deberían hacer un juicio de valor que excede del concepto de información publica... La solicitud se sustenta en unas afirmaciones ... que la entidad reclamada debería comprobar y valorar para poder proporcionar la información, lo que exigiría una investigación de los hechos y un posterior análisis jurídico que concluya que estos exijan la adopción de medidas disciplinarias. Y resulta que estas actividades de investigación y de análisis jurídico no esta incluida en el objeto de la

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

ley, que se limita al acceso a documentos o contenidos que previamente obren en poder de la entidad reclamada. Hubiera procedido por tanto desestimar este extremo de la reclamación".

Es decir, la solicitud de identificación del empleado publico municipal responsable de la tramitación extemporánea, lo es con el fin de depurar su responsabilidad conforme a la Ley de Procedimiento administrativo común (como interesado ex art . 20 y 21.6), y no en el marco de los procedimientos propios de la Ley de transparencia, y ante una autoridad cuyo marco competencial lo es sobre transparencia.

OCTAVO.- Identificación del empleado municipal encargado de tramitar la solicitud del reclamada.

Como ha expuesto el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucia en su Resolución 342/2024 de reclamación (978/2023) en materia de Derecho de Acceso a Información Publica en el apartado 2 del Fundamento de Derecho Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

"2, Las pretensiones están relacionadas pues con la identificación de empleados públicos de la entidad reclamada.

Conviene recordar que este Consejo ha dictado distintas resoluciones sobre esta cuestión, en las que se realiza una valoración de las diferentes circunstancias del caso concreto para poder ofrecer una respuesta acorde a la normativa de transparencia.

Analizada las mismas, y teniendo presente los términos literales en que ha sido pedida la información esta no tendría consideración de información publica. La solicitud formulada se sustenta en afirmaciones (identificación del empleado municipal "responsable de la falta de tramitación de la solicitud" y "responsable de la tramitación extemporánea de la solicitud") que exigirían, para identificar la información solicitada, que la entidad reclamada realizase un análisis de las circunstancias concurrentes en la tramitación (o falta de tramitación) de las solicitudes de información publica presentadas y una posterior valoración jurídica para determinar la responsabilidad en la "falta de tramitación" v en la extemporaneidad de la resolución del procedimiento.

Respecto a la responsabilidad en la "falta de tramitación de la solicitud", no concurren las circunstancias presentes en otras solicitudes similares en las que se requería la identificación de aquellos empleados públicos que de manera efectiva habían participado en la tramitación del procedimiento de resolución de la solicitud de información, En este caso, sin embargo, la persona reclamante solicita conocer al responsable de la "falta de tramitación", por lo que previamente la entidad debería realizar previamente una investigación sobre los tramites seguidos en la gestión de la solicitud presentada y valorar si ha existido una dejación en las obligaciones de tramitación de la entidad reclamada.

Y respecto a la persona "responsable de la tramitación extemporánea de la solicitud", habría que identificar, en primer lugar, a todos los empleados que han participado en la tramitación del procedimiento; en segundo lugar analizar la tramitación y decidir si la resolución se ha dictado o no extemporáneamente; posteriormente determinar qué empleado o empleados ha/n sido causante/s de la demora; y finalmente determinar si este o estos son los responsables de la demora. Y resulta que estas actividades de análisis y valoración jurídica no están incluidas en el objeto de la ley, que se limita al acceso a documentos o contenidos que previamente obren en poder de la entidad reclamada, conforme a la definición contenida en el artículo 2.a) de la LTPA. En este sentido nos hemos pronunciado en la Resolución 422/2023, citada por la entidad reclamada

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

en su respuesta a la solicitud; y en las Resoluciones 152/2023 y 396/2023. Procede por tanto desestimar la reclamación."

RESUELVO

PRIMERO. Inadmitir la solicitud de acceso a la información pública presentada por [D. nombre y apellidos] de fecha 20.02.24 (registro de entrada núm. 210), por ser manifiestamente repetitiva, abusiva y no constituir información pública, de conformidad con la Fundamentación Jurídica expuesta. "

3. El 5 de junio de 2024 la persona reclamante presentó nuevo escrito ante el Consejo, alegando en lo que ahora interesa, que:

"La entidad reclamada inadmite la solicitud adjunta incurriendo en supuesto de la cuestión al adulterar su objeto por cuanto, en ningún momento, se refiere a la identificación del responsable de la tramitación extemporánea..., ni se exige una investigación previa sobre su veracidad. Nótese que la Administración reclamada resolvió la solicitud de acceso a la información de fecha 16.01.24 mediante Decreto de Alcaldía núm. 472/2024 de fecha 27.05.24 y el reclamante interesa precisamente conocer la identidad del empleado municipal encargado de su tramitación conforme a lo dispuesto en los arts. 20.2, 21.6 y 53.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En definitiva, se trata de que el Ayuntamiento reclamado acomode su actuación a las Resoluciones de este Consejo de Transparencia nº 269/2023, de 2 de mayo; nº 599/2023, de 20 de septiembre; nº 604/2023, de 20 de septiembre; nº 712/2023, de 2 de noviembre; nº 57/2024, de 23 de enero; nº 77/2024, de 21 de enero; nº 93/2024, de 30 de enero; nº 95/2024, de 31 de enero; nº 105/2024, de 1 de febrero; nº 120/2024, de 6 de febrero; nº 132/2024, de 8 de febrero; nº 141/2024, de 13 de febrero; nº 158/2024, de 19 de febrero; nº 174/2024, de 29 de febrero; nº 193/2024, de 4 de marzo; nº 196/2024, de 4de marzo; y nº 249/2024, de 1 de abril; nº 280/2024, de 23 de abril; nº 301/2024, de 24 de abril; nº 312/2024, de 26 de abril; y nº 350/2024, de 3 de mayo."

4. El 13 de junio de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución. Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 20 de febrero de 2024, y la reclamación fue presentada el 25 de marzo de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente**:**

> *"Identifique al empleado municipal encargado de tramitar la solicitud registrada el 16/1/2024, indicando nombre, apellidos, condición funcionarial o laboral, categoría profesional y denominación del puesto de trabajo..."* [en referencia a la solicitud de información pública presentada el 16 de enero de 2024, registro de entrada nº 1311].

Previamente, debemos aclarar que, pese a lo indicado en el formulario de la reclamación, este procedimiento tiene como objeto la solicitud de información presentada el día 16 de enero de 2024, y no la registrada el día 29 de septiembre de 2023. Igualmente, debemos aclarar que aunque el Decreto 2024/0487 inadmite la solicitud "*de fecha 20.02.24 (registro de entrada núm. 210)",* a la vista de su contenido, se está refiriendo a la presentada el día 16 de enero de 2024.

La entidad reclamada dicta la Resolución de Alcaldía núm. 2024/0357 de fecha 17/04/2024**,** por la que se inadmite la solicitud de información pública al amparo de lo establecido en el artículo 18.1.e) LTAIBG**,** que permite inadmitir solicitudes "*que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia en esta Ley*". La entidad considera que la solicitud es tanto repetitiva como abusiva.

Igualmente, la entidad considera que lo solicitado no es información pública.

Pasamos a analizar cada una de las causas de inadmisión invocadas. Para ello, debemos tener presente la ya consolidada doctrina del Tribunal Supremo sobre la necesidad de que el órgano justifique debidamente su aplicación. Así, en la anteriormente citada Sentencia del Tribunal Supremo 1547/2017, de 16 de octubre, se afirma expresamente, respecto a esta primera causa de inadmisión, que:

> *"...no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información "*

2. Respecto al hecho de que lo solicitado no tenga la consideración de información pública, la entidad motivó su decisión indicando que "*para acceder a la información previamente se ha de hacer una*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

investigación sobre la veracidad de lo alegado por el reclamante, por lo que se da el supuesto de lo ya resuelto por el CTPDA en la Resolución n.º 422/2023 cuando dice en el punto segundo del fundamente de derecho cuarto:…".

Pese a lo afirmado, lo cierto es que la solicitud de información objeto de esta reclamación es diferente a la de la reclamación resuelta por la Resolución 422/2023. En este último caso la persona solicitó "*Indíquese el empleado o empleados públicos responsables disciplinariamente del incumplimiento del deber de tramitar el procedimiento administrativo*". Sin embargo, en nuestro supuesto se solicitó "*Ante la falta de respuesta a la solicitud de información pública presentada con fecha 16/1/2024 (…)",* lo cual es diferente ya que no se incluye en la petición ninguna valoración o calificación que requiera una actuación previa de comprobación -fáctica o jurídica-para localizar la información solicitada. No podemos considerar que la valoración expuesta en la parte del formulario denominada "Expone" (y no en la parte denominada "Solicita") indicando que *"Ante la falta de respuesta a la solicitud de información pública presentada con fecha 16/1/2024,…"* influya o deba tenerse en cuenta para localizar la información solicitada, que queda claramente delimitada a continuación.

En resumen, la entidad no debía realizar ninguna actuación de comprobación de hechos o de valoración jurídica para saber cual era el objeto de la solicitud de información.

No podemos por tanto aceptar este motivo de inadmisión de la solicitud de información respecto al primer punto de la solicitud de información.

3. Respecto al carácter repetitivo, este Consejo cuenta con una reiterada doctrina sobre la aplicación de esta causa de inadmisión:

> *"A la hora de enjuiciar si las solicitudes reúnen tal condición (de reiterativas) es preciso tomar en consideración y valorar los siguientes criterios: un criterio subjetivo, puesto que la petición de información debe ser formulada por el mismo solicitante y ha de ser dirigida al mismo sujeto obligado al cumplimiento de la legislación de transparencia; un criterio objetivo, ya que la solicitud ha de ser idéntica o sustancialmente similar a otra formulada con anterioridad; un criterio cronológico, toda vez que el tiempo transcurrido entre la contestación dada a la previa petición de información y la nueva solicitud puede ser relevante desde el punto de vista de la actualización de la información, decayendo el carácter repetitivo de la misma; y, por último, para que pueda apreciarse el carácter manifiestamente reiterativo de una solicitud, es necesario que la formulada con anterioridad haya generado una respuesta expresa de la entidad a la que se pide la información (sea o no denegatoria), o, en caso de silencio, que el solicitante haya reclamado contra la resolución presunta y se haya resuelto la reclamación por este Consejo o por la jurisdicción contencioso administrativa "* (Resolución 37/2016)

Esto es, exige que haya entre las solicitudes que se consideran repetitivas coincidencia en el objeto, en el sujeto (tanto el solicitante como el obligado) y el cronológico.

La entidad ha alegado que "...*entendemos que se dan todos esos criterios: el subjetivo, en la medida que es el mismo sujeto el que reitera la solicitud ante esta Administración, el objetivo, dado que la solicitud es sustancialmente similar a las presentadas con fecha 26.10.23 (registro de entrada núm. 1.433), de 26.10.23 (registro de entrada núm. 1.439), de 02.11.23 (registro de entrada núm. 1.460)* (se citan varias solicitudes y números de registro) *respectivamente; el cronológico, al reiterar la solicitud después de los Decretos indicados; y, por ultimo, la generación de respuesta expresa que se ha producido por esta Administración".*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Sin perjuicio de que la entidad no ha remitido documentación que acredite la veracidad de las afirmaciones realizadas, lo cierto es que no podríamos considerar que las solicitudes fueran las mismas (criterio objetivo).

La persona reclamante viene solicitando la identificación de los empleados públicos responsables de la tramitación de diversos procedimientos -todas diferentes-, iniciados por solicitudes presentadas en distintas fechas y por distintos motivos. Por ello, la respuesta debería ser necesariamente diferente, salvo en el supuesto de que el empleado responsable de la tramitación de las diversas solicitudes de información pública fuera siempre el mismo -circunstancia que este Consejo desconoce- y ese dato ya se hubiera suministrado de antemano a quien lo solicite. En este último caso, aunque el objeto de las peticiones fuera distinto, la persona solicitante ya conocería la información porque se trataría siempre de la misma persona responsable de su tramitación. En esa hipótesis podría considerarse que existe una identidad objetiva entre las solicitudes. Circunstancia que no ocurre en nuestro supuesto. No podemos considerar entonces que exista una identidad objetiva entre las solicitudes.

4. Respecto al carácter abusivo, la interpretación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. e) LTAIBG ha sido analizada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 3/2016 en el que, en resumen, indica lo siguiente:

> *"2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.*
>
> *El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición "no esté justificada con la finalidad de la Ley".*
>
> *De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:*
>
> *A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y*
>
> *B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*
>
> *1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*
>
> *Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerase incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho".*
>
> *- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos*
>
> *- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
>
> *- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos

- Conocer cómo se toman las decisiones públicas

- Conocer cómo se manejan los fondos públicos

- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Asimismo, debe también recordarse que el artículo 7 del Código Civil dispone que Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que:

- por la intención de su autor,

- por su objeto o

- por las circunstancias en que se realice, sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar… a la adopción de las medidas… administrativas que impidan la persistencia en el abuso. (...)

Criterios interpretativos que si bien no obligan a este organismo, hemos considerado como un buen criterio hermenéutico para la resolución de las reclamaciones.

5. La entidad reclamada ha justificado la aplicación de la causa de inadmisión en lo reducido de sus recursos humanos y citando diversas resoluciones de este Consejo en aplicación del artículo 18. 1. e) LTAIBG.

Sin embargo, lo cierto es que la entidad no ha aportado ninguna información, motivación o justificación que vincule la solicitud con alguno de los supuestos en los que este Consejo ha considerado una solicitud como abusiva. No ha incluido ninguna referencia o dato sobre el importante volumen de trabajo que supondría responder a la solicitud de información; no ha presentado ningún dato sobre el elemento subjetivo que debe valorarse en la acreditación del abuso del derecho; ni ha motivado en qué modo el responder a esta solicitud supondría la paralización de los servicios municipales. Esto es, no ha acreditado la existencia ni del elemento objetivo ni del subjetivo que se exige para acreditar el abuso de derecho.

Este Consejo presupone que la persona reclamante presenta numerosas solicitudes de información ante la entidad, a la vista de las reclamaciones que presenta y de los datos indicados en la resolución dictada, y que en un alto número de las solicitudes presentadas solicita la identidad de los empleados

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

responsables de la tramitación de procedimientos iniciados por solicitudes previas, una vez agotado su plazo máximo de resolución. Sin embargo, no podemos obviar que el objeto de la petición (*identificación de un empleado municipal*) no es una información voluminosa o compleja *per se*, o que requiera un esfuerzo desproporcionado para su localización. Se trata además de un derecho reconocido a los interesados por el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC). De hecho, si la solicitud de información se hubiera presentado durante el plazo máximo de resolución del procedimiento en cuestión (solicitud con fecha 03/10/2023, registro de entrada nº 1324*)* debería haberse respondido al amparo del citado artículo 53 LPAC, tal y como prevé el primer párrafo de la Disposición adicional cuarta LTPA. La entidad podría evitar estas futuras solicitudes si informara, en el marco del procedimiento en cuestión, de la identidad del empleado responsable.

En todo caso, tampoco podemos obviar que la persona reclamante también podría solicitar la información en cuestión en el mismo momento que presenta la solicitud que inicia el procedimiento, para evitar presentar una nueva solicitud al amparo de la normativa de transparencia una vez transcurrido el plazo máximo de resolución del primer procedimiento. O, si la finalidad de la solicitud de información fuera denunciar una presunta infracción disciplinaria de la persona responsable de la tramitación, podría presentar la denuncia directamente ante la entidad sin necesidad de identificar al presunto responsable, ya que debería ser el Ayuntamiento el que determinara -si procede- la incoación de un procedimiento disciplinario frente a una concreta persona o la apertura de unas diligencias informativas previas para tratar de averiguar al presunto responsable.

La reiteración de esta actuación o de cualquier otra que por la intención, su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepasase de forma manifiesta los límites normales del ejercicio del derecho de acceso – y siempre que ello sea debidamente acreditado y justificado por la entidad reclamada - podría suponer un ejercicio abusivo del derecho a la vista del artículo 8 LTPA que la entidad podrá valorar en futuras respuestas.

La falta de justificación de tales circunstancias en el caso que ahora nos ocupa impide que podamos valorar la aplicación de la causa de inadmisión a este supuesto.

6. Al no entenderse de aplicación las causas de inadmisión invocadas, procede la estimación de la reclamación por aplicación de la regla general de acceso, antes citada.

En todo caso, debemos realizar una apreciación. La información a facilitar contendrá datos personales meramente identificativos relacionados con la organización. Resultaría de aplicación por tanto lo previsto en el artículo 15.2 LTAIBG (*"Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano*").

La entidad deberá facilitar la identidad del empleado o los empleados municipales que hayan participado en la tramitación de la citada solicitud. Si la entidad responsable de la información considera, motivadamente, que el acceso a la identidad de los empleados pudiera afectar a otros derechos constitucionales que pudieran prevalecer sobre el interés público en el acceso (integridad física o moral, intimidad, etc.), antes de resolver debe practicar el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG para disponer de una información que permita una valoración más acertada de los intereses en juego y determinar si la prevalencia de esos derechos impide la divulgación. En tal caso, por tanto, el órgano reclamado debe retrotraer el procedimiento en el plazo

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

máximo de diez días desde la notificación de esta Resolución, debiendo informar a la persona solicitante de esta circunstancia.

Y deberá resolver el procedimiento en el plazo máximo de resolución previsto en la normativa que le resulte de aplicación, contado igualmente desde la notificación de esta Resolución, sin perjuicio de la suspensión del plazo derivada del artículo 19.3 LTAIBG.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento, o la ausencia de respuesta transcurrido el plazo máximo de resolución, podrá ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

En este sentido nos hemos pronunciado en la Resolución 93/2024 o 568/2024.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> *"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"Identifique al empleado municipal encargado de tramitar la solicitud registrada el 16/1/2024, indicando nombre, apellidos, condición funcionarial o laboral, categoría profesional y denominación del puesto de trabajo..."* [en referencia a la solicitud de información pública presentada el 16 de enero de 2024, registro de entrada nº 1311].

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución. Si la entidad responsable de la información considera, motivadamente, que el acceso a la identidad de los empleados pudiera afectar a otros derechos constitucionales que pudieran prevalecer sobre el interés público en el acceso (integridad física o moral, intimidad, etc.), antes de resolver debe practicar el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 LTAIBG en los términos del Fundamento Jurídico Cuarto.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo